

人権に関する条例紹介(2) : 川崎市子ども人権オンブズパーソン条例について: 平成22年報告書を中心に

著者	久禮 義一, 平峯 潤
雑誌名	関西外国語大学人権教育思想研究
巻	14
ページ	36-66
発行年	2011-03
URL	http://id.nii.ac.jp/1443/00005734/

人権に関する条例紹介（２）

川西市子ども人権オンブズパーソン条例について

～平成22年報告書を中心に～

久禮 義一
平峯 潤

１ はじめに

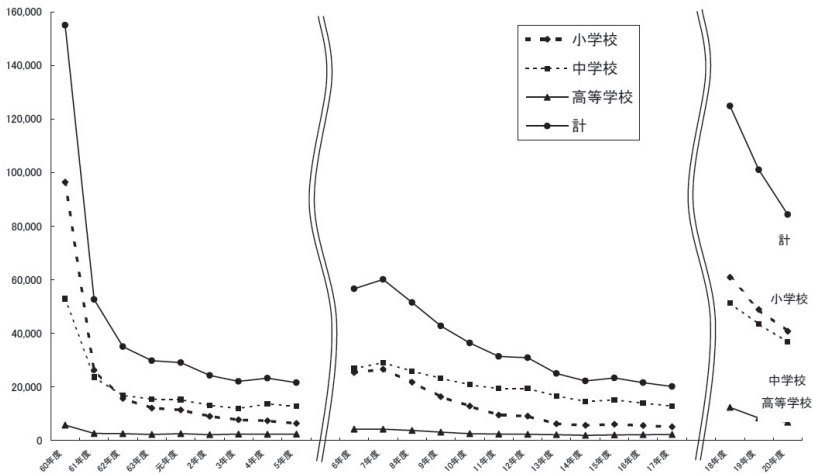
子どもをめぐる状況は依然として厳しいものがある。特にいじめ、虐待^{注(1)}、暴力は教育問題というより、社会問題化しており、いじめについてのごく最近の国立教育政策研究所の調査によると小学４年から中学３年までの６年間でいじめを受けないでいられた子どもは１割だけという報告がある。^{注(2)} 最近の事件としても、さいたま市立中学３年の女子生徒（当時14）が同級生から「ネットいじめ」を受け３カ月後に自殺した事件、東京都清瀬市立中学２年の女子生徒（14）が、「皆が敵」といじめを訴え自宅マンションから飛び降りて自殺、川崎市立中学校３年の男子生徒（14）が「友達へのいじめを止められなかった」という趣旨の遺書を残して自殺など、痛ましい事件が報道されている。

最近では携帯電話やパソコンを使って同級生らの悪口を書き込む「ネットいじめ」という新しいタイプのいじめも発生してきている。

いじめについての全国件数は減少気味^{注(3)}にあるが平成20年度では約85000件発生している。（図表１）

川西市子ども人権オンブズパーソン条例について

(図表1) いじめの認知(発生)件数の推移



	60年度	61年度	62年度	63年度	元年度	2年度	3年度	4年度	5年度
小学校	96,457	26,306	15,727	12,122	11,350	9,035	7,718	7,300	6,390
中学校	52,891	23,690	16,796	15,452	15,215	13,121	11,922	13,632	12,817
高等学校	5,718	2,614	2,544	2,212	2,523	2,152	2,422	2,326	2,391
計	155,066	52,610	35,067	29,786	29,088	24,308	22,062	23,258	21,598

	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度
小学校	25,295	26,614	21,733	16,294	12,858	9,462	9,114	6,206	5,659
中学校	26,828	29,069	25,862	23,234	20,801	19,383	19,371	16,635	14,562
高等学校	4,253	4,184	3,771	3,103	2,576	2,391	2,327	2,119	1,906
特殊教育諸学校	225	229	178	159	161	123	106	77	78
計	56,601	60,096	51,544	42,790	36,396	31,359	30,918	25,037	22,205

	15年度	16年度	17年度
小学校	8,051	5,551	5,087
中学校	15,159	13,915	12,794
高等学校	2,070	2,121	2,191
特殊教育諸学校	71	84	71
計	23,351	21,671	20,143

	18年度	19年度	20年度
小学校	60,897	48,896	40,807
中学校	51,310	43,505	36,795
高等学校	12,307	8,355	6,737
特別支援学校 (特殊教育諸学校)	384	341	309
計	124,898	101,097	84,648

(注1) 平成5年度までは公立小・中・高等学校を調査。平成6年度からは特殊教育諸学校、平成18年度からは国・私立学校も調査。

(注2) 平成6年度及び平成18年度に調査方法を改めている。

(注3) 平成17年度までは発生件数、平成18年度からは認知件数。

文部科学省「平成20年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」について」

平成21年11月30日23頁より引用

児童生徒の自殺件数について文部科学省から報告が出されているが(図表2)、いじめが原因の自殺は3人と発表されていることには疑問が残る。(図表3・図表4)

(図表2) 児童生徒の自殺の現状 (文部科学省 前掲調査47頁より引用)

(単位:人)

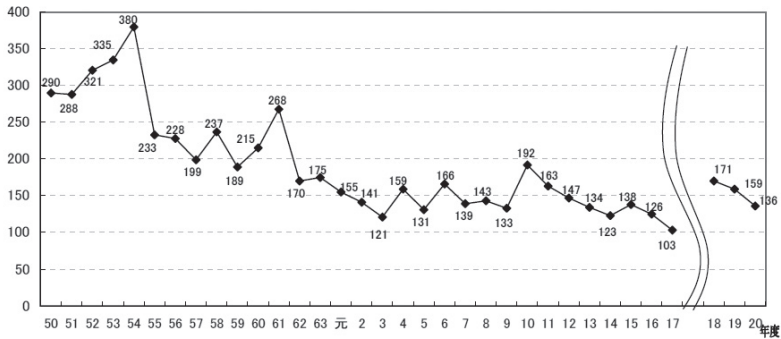
区分	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10
総数	277	290	288	321	335	380	233	228	199	237	189	215	268	170	175	155	141	121	159	131	166	139	143	133	192
小学生	-	-	-	10	9	11	10	8	8	6	12	11	14	5	10	1	5	5	3	4	10	3	9	6	4
中学生	69	79	72	89	91	104	59	74	62	83	66	79	110	54	62	53	35	43	68	40	69	59	41	41	69
高校生	208	211	216	222	235	265	164	146	129	148	111	125	144	111	103	101	101	73	88	87	87	77	93	86	119

区分	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
総数	163	147	134	123	138	126	103	171	159	136
小学生	2	4	4	3	5	4	3	2	3	0
中学生	49	49	37	36	35	31	25	41	34	36
高校生	112	94	93	84	98	91	75	128	122	100

(注1)昭和51年までは公立中・高等学校を調査。昭和52年からは公立小学校、平成18年度からは国・私立学校も調査。

(注2)昭和49年から62年までは年間の数、昭和63年以降は年度間の数である。

(注3)平成20年度総数の内訳は、国立2人、公立104人、私立30人である。



川西市子ども人権オンブズパーソン条例について

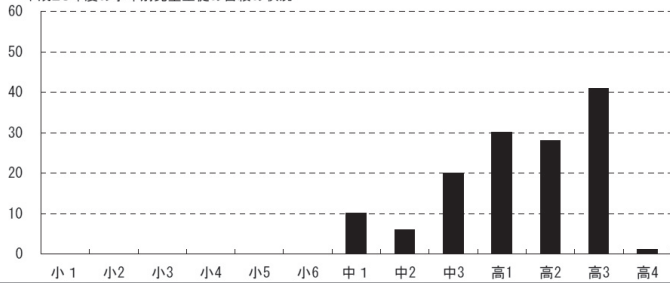
(図表3) 自殺した児童生徒の学年別、男女別内訳 (文部科学省 前掲調査48頁より引用)

(人)							
	1年	2年	3年	4年	5年	6年	計
小学校	0	0	0	0	0	0	0
(男子)	0	0	0	0	0	0	0
(女子)	0	0	0	0	0	0	0

	1年	2年	3年	計
中学校	10	6	20	36
(男子)	9	4	11	24
(女子)	1	2	9	12

	1年	2年	3年	4年	計
高等学校	30	28	41	1	100
(男子)	20	22	26	1	69
(女子)	10	6	15	0	31

平成20年度の学年別児童生徒の自殺の状況



(図表4) 自殺した児童生徒が置かれていた状況 (文部科学省 前掲調査48頁より引用)

	小学校		中学校		高等学校		計	
	人数 (人)	構成比 (%)	人数 (人)	構成比 (%)	人数 (人)	構成比 (%)	人数 (人)	構成比 (%)
家庭不和	0	-	6	16.7%	7	7.0%	13	9.6%
父母等のしっ責	0	-	1	2.8%	9	9.0%	10	7.4%
学業不振	0	-	0	0.0%	5	5.0%	5	3.7%
進路問題	0	-	2	5.6%	14	14.0%	16	11.8%
教職員との関係での悩み	0	-	1	2.8%	1	1.0%	2	1.5%
友人関係での悩み (いじめを除く)	0	-	1	2.8%	3	3.0%	4	2.9%
いじめの問題	0	-	1	2.8%	2	2.0%	3	2.2%
病弱等による悲観	0	-	1	2.8%	9	9.0%	10	7.4%
厭世	0	-	1	2.8%	7	7.0%	8	5.9%
異性問題	0	-	0	0.0%	7	7.0%	7	5.1%
精神障害	0	-	0	0.0%	7	7.0%	7	5.1%
不明	0	-	24	66.7%	49	49.0%	73	53.7%
その他	0	-	2	5.6%	5	5.0%	7	5.1%

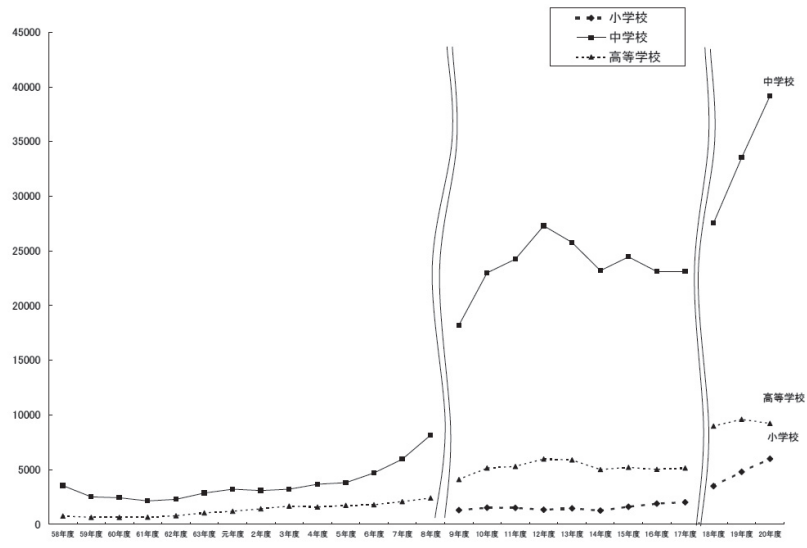
(注1) 調査対象:国公立小・中・高等学校

(注2) 複数回答可とする。

(注3) 構成比は、各区分における自殺した児童生徒数に対する割合

学校内における暴力発生件数は(図表5)、平成20年度には中学校で約40000件にもものぼる。

(図表5) 学校内における暴力行為発生件数の推移 (文部科学省 前掲調査7頁より引用)



	58年度	59年度	60年度	61年度	62年度	63年度	元年度	2年度	3年度	4年度	5年度	6年度	7年度	8年度
小学校														
中学校	3,547	2,518	2,441	2,148	2,297	2,858	3,222	3,090	3,217	3,666	3,820	4,693	5,954	8,169
高等学校	768	647	642	653	774	1,055	1,194	1,419	1,673	1,594	1,725	1,791	2,077	2,406
合計	4,315	3,165	3,083	2,801	3,071	3,913	4,416	4,509	4,890	5,260	5,545	6,484	8,031	10,575

	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
小学校	1,304	1,528	1,509	1,331	1,465	1,253	1,600	1,890	2,018
中学校	18,209	22,991	24,246	27,293	25,769	23,199	24,463	23,110	23,115
高等学校	4,108	5,152	5,300	5,971	5,896	5,002	5,215	5,022	5,150
合計	23,621	29,671	31,055	34,595	33,130	29,454	31,278	30,022	30,283

	18年度	19年度	20年度
小学校	3,494	4,807	5,996
中学校	27,540	33,525	39,161
高等学校	8,985	9,603	9,221
合計	40,019	47,935	54,378

(注1) 平成8年度までは、公立中・高等学校を対象として、「校内暴力」の状況について調査。
(注2) 平成9年度からは、公立小学校を調査対象に加えるとともに、調査方法等を改めている。
(注3) 平成18年度からは、国・私立学校も調査。

このような状況に対して学校、教師、教育委員会側の対応はどうであろうか。いちばん子どもたちの近くにおり、子どもの悩みや苦しみの相談相手であるべき学校、教師や教育委員会については、相談に乗るどころか、教師自身がいじめに加担して、それが原因で福岡県筑前町の中学2年生が自殺をした事件や、北海道滝川市で小学6年生の女兒がいじめを苦に自殺をした問題で、北海道教育委員会が滝川市教育委員会から遺書を入手しながら同市教育委員会を指導せず対応を任せきりにしていた事件なども報道されている。^{注(4)}

保護者は子どもに対するいじめや学校、担任教師への色々な不満、要望があっても子どもを預けているので学校や教師に対して弱い立場にある。それを逆手にとって事を荒立てず、内密に済ませようとする学校、都合の良い報告をうのみにして現実から目をそらす行政（教育委員会）。両者のもたれ合いが、弱者いじめを許している。そのうえ、教師が加担したり、見逃したりしていれば、子どもが救いを求める先がなくなる。

その結果「いじめ」にあった子どもの35%がだれにも相談していないという調査報告も出されている。^{注(5)}

2 子どもの人権救済制度

(1) 現状

学校における教師と子ども（児童、生徒）の立場は教師が絶えず上位にあり前述のごとく保護者、子どもともに学校、教師に対して弱い立場にある。

そのうえ、弱い立場にある子どもを守るためのわが国の法制度の現状の特徴は、その第一に、省庁のセクショナリズムの強さなどから、制度・施策が細分化され、きわめて複雑なものになっている。

第二は一見すると制度的にはメニューも豊富であり、それなりに整備されているかに見えるが、実際には現実の問題に対して十分に対応し得ていない面がある。

第三番目には、子ども対象にした制度でありながら、いずれも子どもの権利・主体性に対する配慮が希薄であり、そのことは子どもを保護の対象とし

てだけとらえるものとして厳しく批判されている。

第四に、わが国の法制全体に共通することであるが、特に教育・福祉の分野では重要な事柄が政省令あるいは通達レベルで決められていることが多い。^{注(6)}

いじめについての最近の行政機関の対応としては、法務省は対策として「子ども人権専門委員（子ども人権オンブズマン）」を全国の人権擁護委員の中から選び、人権侵犯の調査、処理、相談、啓発活動、情報の収集、分析等の活動行っている。（平成6年度より平成18年4月1日現在951人を配置。）

しかし人権擁護委員制度が子ども中心とした仕組みになっていないので、子どもにふさわしいアクセス方法や救済手段が適切に確立されていない、委員の数が非常に少ない、調査や勧告について十分な権限・財源が確保されていない、身分保障が不十分である、委員の任命方法など課題が多い。

地方自治体レベルでは条例の制定により子ども人権擁護に取り組んでいる自治体がいくつか見られる。^{注(7)}

後述の川西市「子ども人権オンブズパーソン条例（1998年）」、岐阜県岐南町「子ども人権オンブズパーソン条例（2001年）」、埼玉県「子ども権利擁護委員会条例（2002年）」、大阪府箕面市「子ども条例（1999年）」、岡山県新庄村「子ども条例（2002年）」、東京都世田谷区「子ども条例（2001年）」、川崎市「子ども権利に関する条例（2000年）」等が制定されている。^{注(8)}

以前からこの問題にかかわる相談・救済の公的機関として、法務省人権擁護局、児童相談所、教育委員会、家庭裁判所など多様な機関が存在するが、子ども取り巻く現実からすると決して十分とはいえない。そこでは、子どもの権利が基軸に置かれているとは言い難いし、子どもための相談・救済の仕組みになりえていない。

（２）新制度の必要性

そこで子どもの権利救済のための新しい制度の設計が必要とされ、その独自の制度の必要な理由は第一に、子どもが十分な判断能力を持っていない段階では、子どもにとって何が権利であるか、権利侵害がどのようなものであ

るかを、子ども自身が理解するのは困難だからである。また子どもの表現能力が不足しているときには、これらの権利侵害を外部に表明するのも困難である。

第二は、子どもの権利侵害で何より特徴的なことは、子どもへの加害が、本来、子どもを保護すべき大人（親や教職員等）により行われることもあるということである。子どもは、これらの保護者に依存し、その庇護のもとで生活ざるを得ない。このような状況に置かれた子どもが、その保護者による加害を訴えるであろうか。また、これらの場合、保護者が子どもの権利救済のために行動するとは考えにくい。そのため、子どもの権利侵害が顕在化しにくくなるのである。

第三に、子どもの虐待などのように、おとなの行為は子どもへの権利侵害であると同時に、虐待する親もまた何らかの救済を必要とすることがある。この場合、子どもの利益と親の利益が異なることがある。これを一つの救済として考えたときに、子どもの利益が親の主張により実現されないこともあろう。

第四に、子どもに加えられたこれらの行為は、子どもの心身の発達に重大な影響を残すということも指摘されている。こうした影響から子ども回復させるには、子どもの権利救済と並行して回復のための子ども独自の支援（例えば、心の傷を受けた子どものためのカウンセリング）が行われなければならない。

以上の理由から、子どもの権利救済には、権利及び権利侵害の啓発、権利侵害の申し立てや救済の方法などの点で、大人に対する救済制度とは異なる制度が必要になるのである。この制度は、子どもの最善の利益を確保を目的に、子どもの立場に立って子どもを代弁し、子どもに寄り添って活動することも独自の制度でなければならない。^{注(9)}

その独自の制度として、条例による独自性の高い「第三者機関」としての子どもオンブズマン制度の設置が急がれる。

この条例による救済制度の立ち上げの第一の目的は、言うまでもなく子どもの権利救済を妨げてきた“縦割り行政”の克服にある。福祉サイドから立

ち上がった救済制度は、教育委員会の壁に阻まれて学校内の人権侵害への対応が出来ない。事実、東京都の子ども権利擁護委員会は学校内の教員の体罰について生徒からの救済申し立てがあったにもかかわらず、結局教育委員会の壁に阻まれて、調査できずじまいに終わった苦い経験がある。また逆に教育相談センターなどの教育サイドからの情報では、養護施設内虐待など福祉施設の人権侵害について直接立ち入れない。このような問題を解決していくためには、自治体行政の各セクション全体にかぶせることが可能な、条例という法形式をとることが要請されるのである。

このような縦割り行政の問題、特に教育委員会の管轄意識の克服と並んで、いつも問題になるのは、学校現場や教育界の閉鎖的な意識である。学校の内部努力の限界は分かっている、やはりそれとは別次元で、学校の外のオンブズパーソンという「外圧」を受けて問題が解決されていくことへのこだわりや反発は大きい。これはおそらく教育界共通の特徴であるといえる。なにか自分のテリトリー、本来的な教師の領分を侵されている、という意識であろうか。このような“閉鎖的な専門意識”と“外圧感”を克服するためにも、条例によるオンブズパーソンの設置が必要である。^{注(10)}

条例の内容としては、①権限としては、苦情受け付け・相談。直接または間接の調査・勧告、政策提言などを行う。②子ども自身が容易にかつ安心してアクセスができる方法とる。(例えば、移動事務所・フリーダイヤル・ファックス・パソコン通信等)と同時に子どもを始め親や広く市民にオンブズパーソンの存在とそれへのアクセス方法を知らせる。

これらの配慮は決定的に重要であって、子どもは秘密が守られ、不利益を受けず、しかも効果的な方法であるという安心感がないとアクセスしきれないであろう。相談・救済の仕組みの全体像を提示しておくことも大切である。③独立性の強い第三者機関として設置する。オンブズパーソン及びそのスタッフには、子どもの権利保障について専門的知識と能力をもつ者が任命される仕組みを作る。さらに研修制度の充実も欠かせない。④オンブズパーソンには、十分な身分保障、財源、施設等を確保する。⑤その活動をプライバシーの保護も考慮しながら、議会に報告するとともに、子どもを含む市民

に広く公表し、モニタリングを受ける。⑥子どもの権利救済にかかわる既存の組織と提携するために連絡調整機関を設ける。^{注(11)}

以上のような条件を川西市子ども人権オンブズパーソン条例は備えていると考え、以下同条例について考察する。^{注(12)}

3 川西市子どもオンブズパーソン条例

(1) 条例制定の経緯

条例制定の直接の端緒は、いじめ等による子どもの自殺が全国的に頻発し、大きな社会問題となっていた平成6年度末の教育委員会における協議にある。周知のように、いじめの問題は全国的に頻発しており、いじめを原因とする子どもの自殺のほか、恐喝等の刑事事件、学校内での暴力事件、体罰等が報告されており、これら多くの問題はまさに子どもの人権に絡む問題でもある。

川西市はわが国が、平成6年締結した国連の「子ども権利条約」の理念に沿って、それまでの対症療法的な対策ではなく、抜本的対策に取り組むという方向へ転換した。

具体的には教育委員会が設置した「子ども人権と教育」検討委員会が、平成7年提出した「子ども人権と教育に関する提言」に始まる。

同提言は学校等への提言10項目、家庭・地域社会への提言6項目、教育委員会への提言6項目を含み、その中に「子どもの実感調査」の実施と「子どもオンブズマン制度」の創設を含むものであった。^{注(13)}

「子どもの実感調査」の結果では、「(過去1年ほどの間で)学校でいじめを受けた」という回答は、小学六年生の約4割、中学三年生の約2割であった。そのうち、いじめ被害の苦痛を、「生きているのがとてもつらいほどの苦痛」と回答したのは、小中学生とも全体の2～3%。それらの回答者のほとんどが「何回もいじめを受けた」と回答し、また、「だれにも相談できない」「ひとりで我慢する」と回答。また、子どもの権利条約の内容も条約名も何も「知らない」という小学生は53%、中学生65%だった。実感調査は1995年～1997

年まで毎年実施され、その後は1年ごとに実施されたが、1995年から1997年のいじめに関するデータは、ほぼ変化がなく、子どものおかれている状況は厳しいものであった。この調査結果は、オンブズパーソン創設の必要性を議会が一致して確認し合う重要な資料となっている。

この提言を受けて平成8年度より、その具体化の検討が開始され、平成9年10月には子どもオンブズパーソン制度検討委員会（平成9年5月設置）が「川西市における子ども人権オンブズパーソン制度のあり方」について答申した。

上記答申では、オンブズパーソン制度は独立した第三者機関としての実効性を最大限に確保するため、条例によって設置することが妥当であるとして、総論及び条例案が示された。これを受けて学校や社会教育関係者からの意見聴取などの後、議会に提出されて本条例が制定された。^{注(14)}

条例は平成10年12月制定され、平成11年3月に施行された。平成11年4月にはオンブズパーソンが委嘱され、調査相談専門委員公募により選任された。同年6月より相談申し立てを開始している。^{注(15)}

（２）条例の内容

条例は、第一章 総則、第二章 オンブズパーソン設置等、第三章 救済の申立て及び処理等、第四章 補則、付則、から構成されている。

本条例第一条はその目的として、「この条例は、すべての子どもが人間として尊ばれる社会を実現することが、子どもに対する大人の責務であるとの自覚に立ち、かつ、次代を担う子どもの人権の尊重は、社会の発展に不可欠な要因であることを深く認識し、本市における児童の権利に関する条約（以下「子どもの権利条約」という。）の積極的な普及に努めるとともに、川西市子どもの人権オンブズパーソン（以下「オンブズパーソン」という。）を設置し、もって一人一人の子どもの人権を尊重し、及び確保することを目的とする。」と定め、条例の基本認識を示すとともに、子どもの権利条約の普及及び川西市人権オンブズパーソンの設置等を明らかにしている。

第一章は、前述の目的の他、子どもの人権の尊重、及び定義規定を置く。

特に2条が子どもの権利条約をもとに、子どもの権利及び自由についての規定を置くとともに、市及び市民の責務、さらに子どもの育成、権利侵害に対する救済に関する責務を定める。本条約で対象とされる子どもとは、子どもの権利条約1条本文に規定される満18歳未満すべての者及び規則で定める者（年齢が18歳または19歳で、18歳未満の者が在学する学校に在学している者。川西市子どもの人権オンブズパーソン条例施行規則3条）をいうとされている（3条1項）。

第二章は、オンブズパーソン設置に関する章で、具体的な設置規定、組織、職務、責務、オンブズパーソンの兼職禁止規定等を置く。オンブズパーソンは、市長が委嘱し、その定員は三人以上五人以下、資格要件の他、身分保障等が規定されている（5条）。その職務は、子どもの人権侵害の救済、子どもの人権擁護及び人権侵害の防止、その他、子どもの人権の擁護のため必要な制度の改善等の提言に関すること、子どもの人権案件の解決にあたる。

第三章は、救済の申立て及び処理等について定める。具体的には、子ども及びおとなは、市内に在住、在学または在勤する子どもの人権にかかる事項について、オンブズパーソンに相談ができ、また個人の資格において、擁護及び救済の申立てができる。

オンブズパーソンは独自の調査権を有し、関係する市の機関に説明を求め、記録を閲覧等を行い、及び市民等に対しても、資料の提供、説明その他の協力を求めることができる（11条、12条）。オンブズパーソンは、審査の結果について、申立人への通知の他、市の機関への通知、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、是正等の措置を講ずるよう勧告し、または是正等申入書を提出することができる。また制度の見直し等をはかる必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、当該制度の見直し等を図るよう意見表明し、または改善等申入書を提出することができる（14条・15条）。市民等に対しても是正等の要望ができる（16条）。

上記の勧告、意見表明等を行ったときは、市の機関に対して是正等の措置等について報告を求めることができる。市の機関は報告するものとされ、是正等の措置等を講じない場合にはその理由を示すこととされている（17条）。

これらの勧告、意見表明等の内容、報告・理由は公表することができる。この場合には個人情報の保護について最大限の配慮しなければならない（18条）。^{注(16)}

図解したものは（図表6）である。

（3） 条例の特徴

川西市子どもオンブズの制度上の特徴は

①子どもの権利条約の普及ならびに子どもの権利の尊重及び確保を、子ども権利条約に根ざした自治体固有の職務として条例で明示したこと。そして、その職務遂行を促進する子どもオンブズを、地方自治法の附属機関制度を活用して公的第三者機関と位置付けたこと。

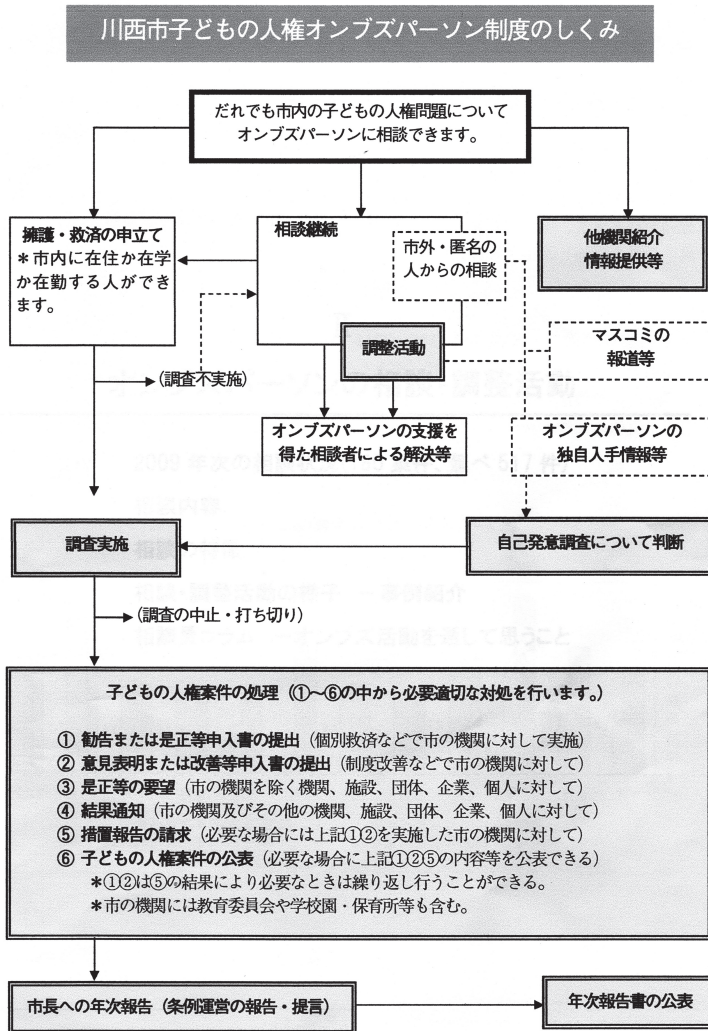
②市教育委員会においても必要な規則を定めたことにより、市長部局と市教育委員会とがともに子どもオンブズを活用し、これを通して子どもの人権の擁護・救済に連携して当たることができるよう、実施機関内での横断的な対応体制を一定整えたこと。

③個別具体の問題にかかわって、子どもの最善の利益をはかることができるよう、これに関する子どもオンブズの専門性と第三者性（独立性）とを、オンブズパーソンや調査相談専門員の任命、事務局の設置その他の条例の運営や運用において特に重視し、その確保を附属機関の枠組みにおいて、最大限に考慮した制度となるようにしてきたこと。

④子どもオンブズは、とくに相談や調査の活動では、単なるカウンセリングにとどまらず、子どもの権利行使の主体として、そこに寄り添い、その擁護・代弁に努めるアドボカシー的なソーシャルワークを展開するものとなっていること。その一環としても「子どもから顔が見えるオンブズパーソン」をコンセプトに子どもへの広報等が進められてきたこと。

⑤条例はオンブズパーソンに、市の機関に対する調査権限、勧告・意見表明権、措置報告の請求権、これらに関する市民等への公表権を付与しており、子どもオンブズ制度の実効性が一定確保されていること。と同時に、それらの職権行使では、基本として建設的な対話の手法を特に重視し、学校や行政

(図表 6)



* 図中の二重線枠内は、オンブズパーソンによる対応等を示す。

機関に必要なスーパーバイズやコンサルテーション、インターベンションなどの機能を、子どもオンブズが発揮するものとなっていること。

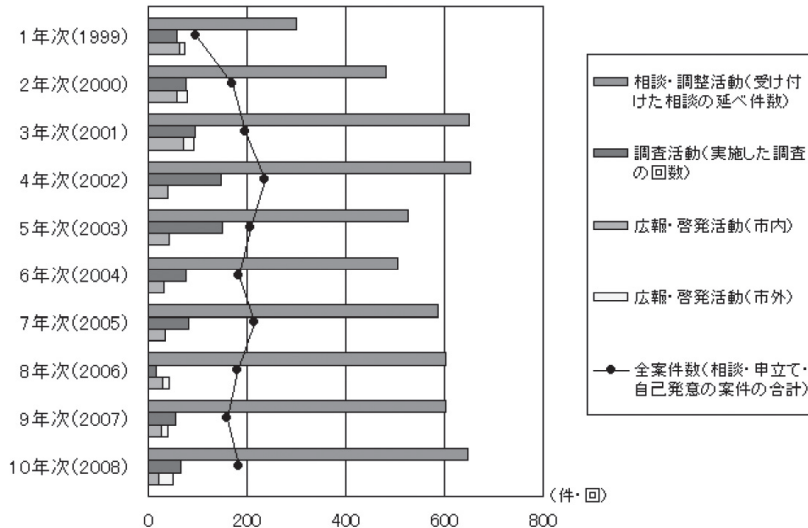
⑥子どもオンブズは個別具体の子どもの人権案件の解決にあたりとともに、そこで得た経験や知見等をもとに、制度改善等の意見表明や提言を直接市長におこなうことができる。市の実施機関は、この子どもオンブズの機能を活用することにより、いじめや体罰、学校事故や福祉対応、その他子どもの問題に関する自治体独自の解決能力を高めつつ、抜本的な対策や総合的な子ども施策をまちづくりの観点から検討することが可能であること。

⑦オンブズパーソンには条例運営に関する市長への年次報告、その市民等への公表が義務付けられ、また個別案件の公表権が認められている。市の実施機関はこの第三者機関を活用することにより、子どもの現状や課題にかかわって、必要な情報公開やアカウンタビリティの充実に努めることが可能であること。あわせて子どもオンブズ独自の広報・啓発活動等としても市民等への情報発信などが行われ、これらをとおして子どもにかかわる自治体の行政・施策について、一定のチェック・バランスが期待できること。^{注(17)}

(4) 報告書の概要

① 1999～2008年

(図表7) オンブズパーソン10年間の活動件数



活動	年次	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	合計
相談・調整活動	延べ件数	300	482	650	653	525	504	588	603	602	648	5555
	案件数	92	167	194	228	201	179	213	179	159	180	1792
調査活動 (申立・自己発意)	実施回数	57	76	96	148	150	77	82	17	55	67	825
	申立件数	4	3	2	8	7	3	2	2	2	3	36
	自己発意件数	1	1	1	2	1	1	0	0	0	0	7
	調査件数	5	4	3	10	8	4	2	2	2	3	43
広報・啓発活動	市内	63	58	70	40	43	31	33	30	26	22	416
	市外	10	21	22	—	—	—	—	13	14	28	—
全案件数(相談・調査)		97	171	197	238	209	183	215	181	161	183	1835

(注1) 1999年次(第1年次)の相談・調整活動は、6月から12月までの7ヶ月間の集計。

(注2) 調査活動における「実施回数」は、各年次に実施した調査の回数を指す。

(注3) 広報・啓発活動とは、オンブズパーソン等が参加した研修会・学習会等のことである(p.71 表3-1参照)。

(注4) 広報・啓発活動(市外)の2002年次～2005年次のデータは欠損のため省略。

- 全案件数は毎年 200件前後で変化していない
- 相談・調整活動も500～600件 (のべ)
- 制度が10年経過し大きな変化もなく定着化している

前掲10周年記念誌 & 子どもオンブズ・レポート2008より引用

② 2009年度

2009年度報告書では以下のように述べられている。

(a) 相談件数

2009年次に受け付けた案件数は180案件で、延べ件数は517件でした。延べ件数は前年次と比べて減少しましたが、案件数は同数でした。なお、この案件数の中には、相談者に他機関等を紹介した案件、あるいは必要な情報提供して終了した案件、または相談者の意向を踏まえて、学校・教育委員会、保育所・福祉事務所等、関係する機関に働きかけて調整活動を実施した案件も含まれています。(図表8)

(図表8) 各年次の相談件数とその内訳

年次	子ども	保護者	教職員等	合計
2001	134 20.6%	382 58.8%	134 20.6%	650 100.0%
2002	180 27.6%	369 56.5%	104 15.9%	653 100.0%
2003	135 25.7%	311 59.2%	79 15.0%	525 100.0%
2004	173 34.3%	263 52.2%	68 13.5%	504 100.0%
2005	225 38.3%	289 49.1%	74 12.6%	588 100.0%
2006	246 40.8%	311 51.6%	46 7.6%	603 100.0%
2007	246 40.9%	304 50.5%	52 8.6%	602 100.0%
2008	272 42.0%	317 48.9%	59 9.1%	648 100.0%
2009	243 47.0%	219 42.4%	55 10.6%	517 100.0%

子どもオンブズ・レポート2009 川西市子ども人権オンブズパーソン事務局
2010年3月より引用

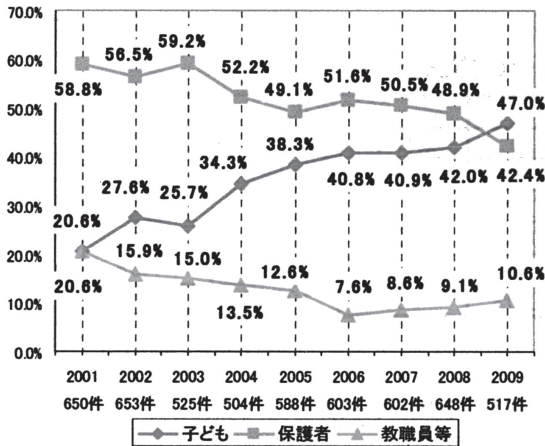
(b) 相談者の内訳

本年次の相談の延べ517件の相談者の内訳は、子どもが243件（47.0%）、親や祖父母など保護者が219件（42.4%）、教職員等その他のおとなが55件（10.6%）でした。

本年次は子どもからの相談割合が初めて保護者からの相談割合を上回りま

した。この延べ243件（47.0％）という数値全てが、子どもの自発的な相談行為としてカウントされたものではありません。初回相談が親や教職員などおとなからの場合は、できるだけ当事者の子どもの声を聴くために、相談してくれたおとなを通じて、子どもと出会うことを目指しています。従って、この統計は、オンブズパーソン側から子どもにアプローチして、子どもとやりとりをしたプロセスが反映されています。（図表9）

（図表9） 各年次の相談者割合



前掲子どもオンブズ・レポート2009より引用

(c) 相談内容

相談内容の分類は、22項目です。初回の相談で相談者が主として訴えている内容は、どのようなものかについてまとめました。（図表10）ただし、ここで扱っている数字は、初回の相談内容を示す案件数であるため、継続相談に移行した場合、必ずしも同じ内容の相談が続けられたとは限りません。つまり、同一の相談者と継続して相談を重ねていくうちに、その重点が変わっていく場合もありますが、この分類には反映されていません。相談者によっては相談内容は複合的であり、また、一案件で複数の相談者がいる場合は、相談者によって訴える内容が異なることもあります。（図表11）

川西市子ども人権オンブズパーソン条例について

(図表10) 相談案件における主訴の比率 (2009年次と2008年次)

主訴となった事項	子ども		おとな	
	2009年次	2008年次	2009年次	2008年次
いじめ	19.4% ②	17.2% ③	8.3% ④	10.3% ③
交友関係の悩み(いじめ除く)	20.8% ①	23.4% ①	5.6%	6.0%
子ども同士の暴力(いじめ除く)	1.4%	0.0%	0.9%	1.7%
金品等の被害	0.0%	0.0%	0.9%	0.0%
不登校	2.8%	0.0%	2.8%	2.6%
進路問題	1.4%	1.6%	0.9%	0.0%
心身の悩み	2.8%	12.5% ④	1.9%	0.9%
教職員等の暴力	2.8%	3.1%	1.9%	0.0%
教職員等の暴言や威嚇	5.6% ④	6.3% ⑤	5.6%	6.0%
セクハラ	0.0%	1.6%	0.0%	0.0%
校則など学校のルール	1.4%	0.0%	3.7%	0.0%
「学級崩壊」	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
学校・保育所等での事故	0.0%	0.0%	0.9%	0.9%
教職員等その他の指導上の問題	5.6% ④	4.7%	12.0% ②	15.5% ②
学校・保育所等の対応の問題	1.4%	0.0%	10.2% ③	9.5% ⑤
行政機関の対応の問題	0.0%	0.0%	0.9%	1.7%
子育ての悩み	1.4%	0.0%	15.7% ①	22.4% ①
家族関係の悩み	13.9% ③	23.4% ①	7.4% ⑤	9.5% ⑤
家庭内虐待	4.2%	3.1%	7.4% ⑤	10.3% ③
子どもの福祉的処遇	2.8%	0.0%	0.9%	0.0%
行政施策等	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
その他	8.3%	1.6%	9.3%	2.6%
不明	4.2%	1.6%	2.8%	0.0%
計	100%	100%	100%	100%
【案件数】	72 案件	64 案件	108 案件	116 案件

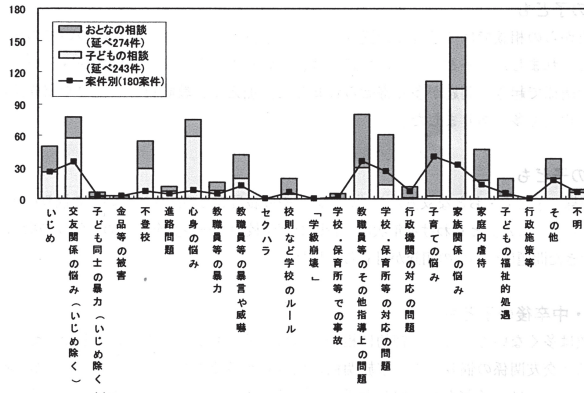
(注1) 第2008年次は180案件、第2009年次は180案件の内訳。○囲みの数字は年次ごと・相談者ごとの上位5番目までの順位を表したものを。

(注2) 教職員等には、教師、保育士などを含む。

(注3) 「不明」には、いたずら電話などを含む。「不明」は、順位から除く。

前掲子どもオンブズ・レポート2009より引用

(図表11) 相談内容の状況



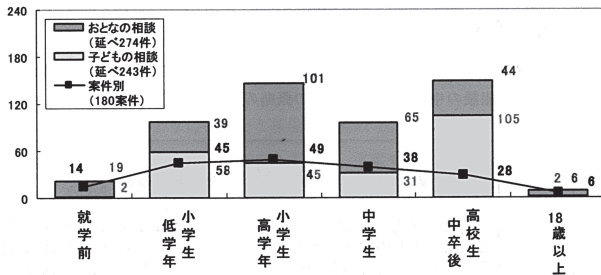
(注) 相談者の「主たる訴え」に該当する一つをチェックし、その他にも具体的な訴えの事項が認められた場合に、それを「副次的訴え」としてさらに一つをチェックし、それを合算してグラフにした。

前掲子どもオンブズ・レポート2009より引用

(d) 相談の特徴（学齢別）

オンブズパーソンに寄せられる相談を、子どもの学齢別に整理しました。（図表12）延べ件数の多い方から順に、高校生／中卒後の子ども（28.8%）、小学生高学年（28.2%）、小学生低学年（18.8%）、中学生（18.6%）、就学前の子どもでした（4.1%）。

（図表12） 子どもの学齢分布（2009年次）



前掲子どもオンブズ・レポート2009より引用

子どもの学齢が高くなるにつれ、子ども自身からの相談が多くなる傾向がありますが、本年次はその傾向はみられませんでした。また、小学生低学年についての相談の場合、子ども本人からの相談割合が増加し、おとなからの相談割合を上回りました。

さらに詳しく見るため、各学齢別に、初回相談時の主たる相談内容の多いものをあげました。（図表13）子どもの学齢によって、以下のように相談内容にはそれぞれ特徴がありますが、とりわけ学校生活に関する相談が多く、子ども同士や、子どもと先生との関係にゆとりがなくなっているのではないかと思います。また、相談の中で問題となっている関係をみると、「子どもと親・家族」「子どもと学校・保育所・教職員」「子ども同士」が多くあります。（図表14）

(図表13) 学齢別の主たる相談内容 (2009年次)

	相談内容(件数)
就学前 (14案件)	・子育ての悩み ・学校・保育所等の対応の問題 など
小学生 低学年 (45案件)	・交友関係の悩み ・教職員等のその他指導上の問題 ・いじめ
小学生 高学年 (49案件)	・子育ての悩み ・いじめ ・教職員等の暴言や威嚇 ・家族関係の悩み
中学生 (38案件)	・いじめ ・学校・保育所等の対応の問題 ・校則など学校のルール ・家族関係の悩み
高校生/ 中卒後 (28案件)	・交友関係の悩み ・家族関係の悩み ・心身の悩み ・教職員等のその他指導上の問題

(注)各学齢で、案件数の多いものをあげた。

前掲子どもオンブズ・レポート2009より引用

(図表14) 問題となっている関係

関係性	主たる関係		副次的関係		合計	
子ども同士の関係	102	19.7%	35	11.9%	137	16.9%
子どもと学校・保育所・教職員等との関係	144	27.9%	69	23.4%	213	26.2%
子どもと親・家族の関係	199	38.5%	91	30.8%	290	35.7%
子どもと行政機関との関係	2	0.4%	10	3.4%	12	1.5%
子どもとその他のおとなとの関係	11	2.1%	15	5.1%	26	3.2%
親と学校・保育所・教職員等との関係	29	5.6%	48	16.3%	77	9.5%
親と行政機関との関係	3	0.6%	5	1.7%	8	1.0%
親同士の関係	5	1.0%	6	2.0%	11	1.4%
子どもをめぐる家族の関係	12	2.3%	11	3.7%	23	2.8%
子どもをめぐるその他おとな同士の関係	0	0.0%	5	1.7%	5	0.6%
その他	10	1.9%	—	—	10	1.2%
合計	517	100.0%	295	100.0%	812	100.0%

前掲子どもオンブズ・レポート2009より引用

(e) オンブズパーソンの調査活動

オンブズパーソンの調査は、相談者や子どもから「擁護・救済の申立て」を受け付けて実施する場合と、オンブズパーソンが独自に入手した情報により自己の発意によって実施する場合とがあります。どちらも、オンブズパーソンが、条例第6条各号のいずれかに該当すると認める場合に、調査を実施

します。

条例は、オンブズパーソンに市の機関に対する調査権（11条）、勧告及び意見表明権（第15条第1項、同条第2項）を付与しており、市の機関に対しては「オンブズパーソンの職務の遂行に関し、その独自性を尊重し、積極的に協力、援助しなければならない（第8条第2項）」と規定し、併せて、勧告・意見表明の尊重義務（第15条第3項）を課しています。

さらに、市の機関は、勧告や意見表明を受けて実施した措置等に関してオンブズパーソンから報告を求められれば、これに応じる義務を負っています（第17条）。

以上のような条例上の手続きに従って、調査活動は行われます。調査では、主に聴き取り調査を中心に関係する機関や個人との相互理解を深めることを重視しています。調査の目的はあくまでも「子どもの最善の利益」を実施するためであり、そのために学校や行政などを含む市の機関に対して、建設的な対話に努め、それぞれの役割における具体的な取り組みを促し、支援していくことです。

この調査活動についてオンブズパーソンの泉薫氏は次のように分析する。

第1は、問題とされる人権問題の分野が多岐にわたっていることです。学校問題に限っても、いじめ問題への対応、部活における体罰、黒染めスプレーの使用、進路指導上の問題、学校給食におけるアレルギー対応など、様々な問題が取り上げられています。この他に、保育などの児童福祉に関する問題もあります。この特徴については、子どもの人権問題の多様化という日本全体の傾向と軌を一にしていると思われます。

第2は、調査案件の減少と調整案件の増加です。調査案件から調整案件へ移行するケースや「調整的」に調査を進める案件もあります。このような傾向は、学校と対決するだけではなく、学校の中に入り一緒になって子どもの人権を守ろうとする弁護士や弁護士会の取り組みと似た面もありますが、やはり、オンブズの10年の歩みの中で模索されてきた結果であろうと思います。条例上オンブズに期待される役割の1つに「制度改善の提言」がありますが、川西市という限られた地域で実現可能な制度改善には自ずから限界があり、

また、制度改善につながる普遍性をもった案件もそう多くありません。(制度というよりも、管理的な手法に陥りがちな学校風土という共通の土壌をもった案件はたくさんありますが。) そうすると、オンブズに期待される役割の多くは、個別の人権救済であり、そのためには、子どもを苦しめている廻りの状況や関係性を解きほぐすことの方が有効な場合が多いと言えます。勿論、真相究明が人権救済に不可欠なケースもありますが、真相究明を第一義に「調査」を進めた結果、本来子どもを支えるべき人たちの間に対立を生じさせては本末転倒と言えます。究明すべき「真相」は、事実の経過そのものと言うよりも、子どもを苦しめている状況や関係性の在り方といえるかもしれません。^{注(18)}

4 結びにかえて

川西市の報告書によると 1999年～2008年の活動件数のうち毎年全案件数(相談・申立て・自己発意の案件の合計)は 200件前後ではほぼ安定しており、2009年も180案件である。

2009年の特色は相談者の内訳で子どもの相談割合が、のべ件数517件のうち243件(47%)となり保護者を越えたことである。このことはこの制度が子どもに知れ渡り、また信頼されてきたことを物語ると考えられる。

相談案件は子どもでは交友関係、いじめが主であり、おとなは子育ての悩み、教職員の指導上の問題が上位を占めており、この条例が目的としたいじめを中心とした学校、家庭での子どもの人権一般へのアプローチという点が達成されていると考えられる。

しかも、この制度は単に電話や面談などの相談の枠内で、相談の主体的な問題解決を目指すだけの制度ではなく、調整活動や調査、勧告や意見表明などの条例に基づく手続きを通して、子どもが置かれている具体的な問題状況を改善し、よりよい状況の中で過ごすことができるように、第三者的なおとなとしてのパーソンが周囲の人々に積極的に働きかけを行っていけるようにする制度です。相談窓口に座って子どもたちの話を聞くのは、カウンセリ

ングなどの技法を身につけた相談活動の専門家ではなく、教育や児童福祉、法律、医療など、子どもに関する各分野で研究や仕事、市民活動にかかわってこられた方です。

このあたりに既存の教育相談の窓口やカウンセリングを専門とする機関、チャイルドラインなどの子どものための電話相談などとの役割の違いがある。

他の相談機関とは異なり、オンブズパーソン制度にとっては前述のごとく相談活動は問題解決への入り口であっても、それが手法のすべてではない。^{注(19)}

また単なる相談だけでなくオンブズパーソンの調査活動も 11年間で44件あり（図表15）の如くその成果は高く評価される。

またオンブズパーソン制度がこれまでなかった新しい刺激をもたらしたとすれば、それは子どもについての認識ではなかろうか。子どもはこれまで親や教師等、おとなの庇護の下に隠されていた存在であった。しかしオンブズパーソン制度は、子どもが親や教師を通さずとも第三者機関に直接かわりをもつことができることを提示したのである。このことは子どもの主体性、自由をはじめて社会的に価値づけたことを意味する。

これまで子ども一般をとらえる視点はあっても、一人ひとりの子どもの具体像は曖昧であった。オンブズパーソン制度は、子どもを権利行使の主体としてとらえ、子どもがどう考えているのか、どうしたいのかをまず聴取し、問題解決の方策を自己選択・自己決定するのを援助する。子ども個人が人間として確かな存在感をもって登場することになったのである。

オンブズマン制度の第三者性も行政に大きな刺激といえる。縦割り行政や他者の批判を嫌う伝統的な社会体系のなかにあって、第三者機関の設置は極めて革新的であった。その革新性はしかしながら、行政の積極的に改善に向かう姿勢があつてこそ意味をもち、有効性を発揮するものである。^{注(20)}

川西市子どもオンブズパーソン制度の今後の課題としては、第一に既存の子ども人権救済制度といかに連携を図っていくかである。現在の子どもの権利

川西市子ども人権オンブズパーソン条例について

(図表15) 申立件数・自己発意案件の処理状況一覧 (1999.6～2009.12)

	案件番号	調査開始等	条例上の対処(実施対象の関係機関等)	調査回数	備考
1	1999年申立第1号	1999年6月	99.12 結果通知(市教育情報センター) 99.12 結果通知(市福祉事務所)	16	公開
2	1999年申立第2号	1999年6月	00.5 意見表明(市教育委員会) 00.8 意見表明(市福祉事務所)	33	公開
3	1999年申立第3号	1999年6月受付	調査不実施・調整実施	—	—
4	1999年発意第1号	1999年6月	99.9 是正等申入れ(市福祉事務所) 99.12 是正等申入れ(市福祉事務所)	12	公開
5	1999年申立第4号	1999年9月	02.2 結果通知(市教育委員会)	9	公開
6	2000年申立第1号	2000年2月	00.7 勧告・意見表明(市教育委員会) 00.7 結果通知(当該学校) 00.7 結果通知(市長)	51	公開
7	2000年申立第2号	2000年5月	01.10 結果通知(市教育委員会)	13	非公開
8	2000年発意第1号	2000年11月	00.11 勧告(市教育委員会) 00.11 勧告(当該学校) 02.12 調査打ち切り	15	非公開
9	2000年申立第3号	2000年12月	02.3 意見表明(市教育委員会)	12	公開
10	2001年申立第1号	2001年3月	01.4 是正等申入れ(当該学校) 01.7 意見表明(市教育委員会) 01.7 結果通知(市長)	31	公開
11	2001年申立第2号	2001年7月	01.8 是正等申入れ(市教育委員会) 02.12 調査打ち切り	38	非公開
12	2001年発意第1号	2001年12月	02.3 第3年次報告書第3章で報告 02.12 調査打ち切り	1	公開
13	2002年申立第1号	2002年4月	02.8 調査打ち切り	5	非公開
14	2002年申立第2号	2002年3月	03.3 結果通知(市教育委員会) 03.3 結果通知(当該学校) 03.3 結果通知(市保健福祉部)	32	公開
15	2002年申立第3号	2002年4月受付	調査不実施・調整実施	—	—
16	2002年申立第4号	2002年4月受付	調査不実施・調整実施	—	—
17	2002年申立第5号	2002年4月受付	調査不実施・調整実施	—	—
18	2002年申立第6号	2002年6月	02.8 より申立第8号と一体的に扱い対処	3	公開
19	2002年発意第1号	2002年6月	02.8 勧告(市教育委員会) 02.9 公表(市役所記者クラブ)	64	公開
20	2002年申立第7号	2002年7月受付	調査不実施・調整実施	—	—
21	2002年申立第8号	2002年8月	02.9 要望(当該施設) 02.11 意見表明(市保健福祉部) 02.11 結果通知(県県民生活部監査指導課) 03.3 要望(当該施設設置者) 03.3 意見表明(市保健福祉部) 03.3 公表(市役所記者クラブ) 03.4 結果通知(県県民生活部監査指導課)	41	公開
22	2002年発意第2号	2002年9月	02.10 意見表明(市教育委員会) 02.11 公表(市役所記者クラブ)	25	公開
23	2003年申立第1号	2003年4月	03.11 意見表明(市教育委員会)	11	公開
24	2003年申立第2号	2003年4月	04.10 是正等申入れ(市教育委員会) 04.10 結果通知(当該学校)	20	公開

川西市子ども人権オンブズパーソン条例について

25	2003年申立第3号	2003年5月	03.11	対処の必要が認められず調査終結	6	—
26	2003年申立第4号	2003年5月受付		調査不実施・別件処理	—	—
27	2003年申立第5号	2003年5月受付		調査不実施・調整実施	—	—
28	2003年申立第6号	2003年6月	03.9 03.9	意見表明(市教育委員会) 結果通知(当該学校)	16	公開
29	2003年発意第1号	2003年6月	03.7 03.7 03.8 03.9	意見表明(市教育委員会) 改善等申入れ(当該学校) 要望(当該保護者) 結果通知(当該保護者)	77	非公開
30	2003年申立第7号	2003年12月受付		調査不実施	—	—
31	2004年申立第1号	2004年2月	04.6 04.6	結果通知(当該学校) 結果通知(市教育委員会)	27	非公開
32	2004年発意第1号	2004年3月	05.6	結果通知(市教育委員会)	17	非公開
33	2004年申立第2号	2004年7月	04.12 04.12	結果通知(当該学校) 結果通知(市教育委員会)	22	公開
34	2004年申立第3号	2004年12月	05.6 05.9	意見表明(当該学校) 意見表明(市教育委員会)	42	公開
35	2005年申立第1号	2005年6月	05.8 05.8	勧告(市教育委員会) 勧告(当該学校)	49	公開
36	2005年申立第2号	2006年2月	06.3	調査打ち切り	7	—
37	2006年申立第1号	2006年3月受付		調査不実施・調整実施	—	—
38	2006年申立第2号	2006年5月	06.7	調査打ち切り	8	—
39	2007年申立第1号	2007年4月	07.11 07.11	意見表明(市教育委員会) 改善等申入れ(当該学校)	25	公開
40	2007年申立第2号	2007年11月	08.3 08.4 08.8 08.9	是正等申入れ(当該学校) 意見表明(市教育委員会) 結果通知(当該学校) 結果通知(市教育委員会)	51	
41	2008年申立第1号	2008年1月	08.12 08.12	意見表明(市教育委員会) 結果通知(当該学校)	37	
42	2008年申立第2号	2008年3月受付		調査不実施	—	—
43	2008年申立第3号	2008年10月	09.04 09.04	結果通知(市教育委員会) 結果通知(当該学校)	19 (9)	公開
44	2009年申立第1号	2009年1月	09.06	調査打ち切り	18	—

延べ回数

853

(注)

- ・2009 年次に扱った案件は太字ゴシックで表記。
- ・調査延べ件数の()内は、2008年次に実施した調査の延べ件数。
- ・「公開」は条例上の対処に関する文書を年次報告に掲載して公開したもの(部分公開も含む)。

前掲子どもオンブズ・レポート2009より引用

救済の仕組みは、それぞれ目的に応じて作られているが、子どもの権利救済は横断的に対応しなければならない問題である。これらの仕組みでは、個々に解決するのが困難なケースが少なくなく、それぞれの制度の特徴を活かした連携が求められる。特に児童虐待に関する児童相談所との連携が大切である。

連携する場合に必要なことは、ケースに関する情報を共有化し、それぞれの役割を確認し、組織的に活動することである。

第二の課題は、自治体を超えた連携である。川西市の子どもが他市で権利を侵害された場合は、川西のオンブズパーソンが原則として取り扱うことが出来ない。各自治体に子どもオンブズパーソンが設けられ、相互の協力のもと人権救済が図られる必要がある。

第三の課題は、民間機関との連携である。今後新しい人権に関するNPO・NGOの活動も期待される。これらとの連携も必要である。^{注(21)}

オンブズパーソン組織の今後の課題としては、今までのような立派なオンブズパーソン、専門委員の就任が可能かどうか、今後子ども達に、いかにオンブズパーソン制度へのアクセスの方法や人権に関する情報を知らせていくか、その前提として必要なのは、子どもの人権についての意識啓発や学習の機会の充実を、子どもたちだけでなく親や教職員、地域の住民にまで広くすすめることである。

特に学校内の権利救済システムづくりが重要であり、そのためには以下のことが必要である。

①教員の意識改革

教員だけの教育相談等ではもはや解決が困難な程問題は複雑化・多様化しており、これらにより適切に対応する為にも教員個人の枠を超えて広くオンブズパーソンなどの救済システムと手を結び、問題の解決をはかるという意識の改革

②学校内のスクールカウンセラーは、養護教員、事務職員、図書館職員など、これまで子どもたちの悩みの「受け手」となってきた人々が教員と連携を強めること。

③子ども自身による相談活動との連携である。今日、いじめ問題に生徒会・児童会が積極的に取り組む事例が増えている。今後いっそうの連携が期待される。^{注(22)}

今後子どもの人権擁護のためには、国レベルの子どもオンブズパーソン制度が必要である。現在の子どもの人権専門委員は前述の如く不十分なのであ

る。そのため、子どもの権利侵害を取り扱うオンブズ制度が国レベルで創設され、自治体レベルの管轄が及ばない、国立の施設など、国の管轄権に関する勧告・提言をしていくことが重要である。

その為に当然、各自治体に川西市子ども人権オンブズパーソンのような条例の施行が必要である。

しかし、オンブズパーソン「制度」をいくら充実してもいじめ等の子どもの人権侵害事件はなくなる。いじめ等その事件そのものの背景をなくすように取り組むことが重要である。

「いじめ」は子どもの社会で起こっている問題であるが、それは現代の社会全体の問題であり、現代の社会全体のひずみが、子どもの社会に「いじめ」等の問題を生じさせている。

その点からすれば「いじめ」の問題の根本的解決は、現代社会全体の構造的なひずみを見直す長期的な対応が必要であるが、当面、この問題は学校も家庭も地域も含む社会全体が強い関心を持って

- ①社会の人権意識を高めること
- ②社会の連帯感の強化
- ③物中心の家庭から、豊かな心を育てるための家庭教育
- ④親や教師は子どもの全人格を見る。学校成績だけで子どもを判断しないで、子どもを全人格から見、人間として尊重するという考えが必要である。^{注(23)}

いじめ、暴力と学校での問題点への具体的対策案として一番効果的なのは、クラスの生徒数を減らすことである。1学級40人という先進国としては考えられない多人数クラスがこれらの問題の「元凶」である。

幸いなことに中央教育審議会は1学級の上限を現行の40人から引き下げることを求める提言を文部科学省に提出した。これに対して文部科学省は小学1、2年生は30人、それ以上の学年は35人上限とすることを検討していると発表した。^{注(24)}1日も早い実現が望まれる。

女性、高齢者、障害のある人、外国人等さまざまな社会的弱者の人々は大人であるので、団結し、闘うことができる。

しかし子どもはそのようなことは不可能である。子どもの権利保障のためには大人が子どもの権利を認知し、権利侵害に対する救済システムにおいては、他のいかなる権利にまして「子どもを優先」して取り組むべきである。そして社会や家庭、学校の「人権侵害」の構造を変えていくことである。

いじめ等人権侵害に苦しむ子どもたちの言葉に耳を傾け、子どもの主体的な力を信頼し、学校の閉鎖性を排し、親・地域・専門家が連携して子どもへのサポート体制を築くこと。そのためには子ども人権オンブズパーソン制度の全国各自治体での実施が急がれる。

注

- (1) 児童虐待については久禮義一『児童虐待防止策への一考察 - 公的機関の対応を中心に』日本法政学会 50周年記念号 成文堂 2006年 175頁以下参照
- (2) 朝日新聞 平成22年7月11日刊
- (3) 平成18年度に急激に上昇しているのは当初「いじめ」の定義を①自分より弱者に一方的に②身体的・心理的な攻撃を継続的に加え③相手が深刻な苦痛を感じ④学校が事実を確認している、というものであったが平成18年から④を削除したうえいじめかどうかは「被害者の立場に立って」判断すると変更された結果である。
- (4) 朝日新聞 平成18年10月18日刊
- (5) 朝日新聞 平成18年11月11日刊
- (6) 日本教育法学会 子どもの権利条約研究特別委員会編『提言「子どもの権利」基本法と条例』三省堂 1998年 38～39頁
- (7) 河野芳雄「子どもの人権専門委員（子ども人権オンブズマン）」ジュリスト 1994.3.15号（No.1041）10,11頁
- (8) 大沢真理他『ユニバーサル・サービスのデザインー福祉と共生の公共空間（新しい自治体の設計）』有斐閣 2004年 142頁
- (9) 喜多明人他『子どもオンブズパーソンー子どものSOSを受けとめて』日本評論社 2001年 83,84頁
- (10) 前掲書（8）165,166頁
- (11) 前掲書（6）28頁

- (12)川西市は人口約15万人、猪名川を挟んで東は大阪府の池田市に接し、大阪市の梅田から市の中心街まで電車で 30分程度のところに位置する都市です。市域は南北に細長く、南部は兵庫県伊丹市などに接する平坦な地域ですが、兵庫県猪名川町などと接する北部は丘陵地です。この丘陵地のうち、主に市南部に位置する中心街から北へ延びる能勢電鉄の西側に、いわゆる高度経済成長以後の時期に開発された住宅地が広がっています。そのため、現在、大阪市内への通勤・通学に便利で、市に住む多くの人々が昼間は大阪方面へ出ていき、夜になると戻ってくるという、いわゆる「ベッドタウン」という側面が強く表れています。

住友剛『はい、子どもの人権オンブズパーソンですー兵庫県川西市の試みから』
部落解放人権研究所 2001年 58頁

- (13) オンブズマン・オンブズパーソンの語句の使用については、下記の方針に従い以下ではオンブズパーソンに統一する。

「オンブズパーソン」はオンブズマンと同義に解します。オンブズマンは19世紀初頭からスウェーデンにおいて創設された制度であり、スウェーデン語における「オンブズマン」は必ずしも男性のみを指すものではありませんが、カタカナ表記による日本語として用いる場合に与える印象や誤解を避ける意味で「オンブズパーソン」の用語を採用しました。」川西市子どもオンブズパーソン事務局発行『川西市子ども人権オンブズパーソンハンドブック』40～41頁

- (14) 荏原明『川西市子ども人権オンブズパーソン条例』ジュリスト 2001.2.15号
(No.1194) 109頁

- (15) 川西市子ども人権オンブズパーソン事務局『10周年記念誌&子どもオンブズ・レポート2008』11頁

- (16) 前掲 (14) 108頁

- (17) 前掲書 (15) 7,8頁

- (18) 川西市子ども人権オンブズパーソン『子どもオンブズ・レポート 2009』62頁

- (19) 前掲書 (6) 40頁

- (20) 前掲書 (9) 19頁

- (21) 前掲書 (9) 95,96頁

- (22) 前掲書 (9) 172頁

- (23) 森田洋司他『人権擁護の視点から見たいじめ』ジュリスト 1985.5.15号 (No.836)

42頁

(24) 朝日新聞 平成22年7月13日刊

付記

○「いじめ問題」の本質について取り扱うのは拙稿の目的でないため簡単に考察した。

他日改めて論及したい。

○人権擁護委員制度については、久禮・平峯『人権擁護委員制度の現状と課題』関西
憲法研究会発行 憲法論叢第16号 89頁以下を参照。

主な参考文献（注で引用した以外）

○『川西市子ども人権オンブズパーソンハンドブック』事務局発行 2002年改訂版

○長谷川真人編著『子ども権利条約と子どもの権利条例』三学出版 2006年

○雑誌 児童心理 2007年4月号 金子書房